



Kredit till Island

Sammanfattning

Utskottet behandlar regeringens proposition 2008/09:106 Kredit till Island. Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2009 ge Island en kredit om högst 6,5 miljarder kronor. Den svenska krediten är en del av en samlad nordisk kredit till Island om drygt 20 miljarder kronor, motsvarande 2,5 miljarder dollar. Den nordiska krediten ges i sin tur inom ramen för det stabilitets- och reformprogram för Island som Internationella valutafonden (IMF) beslutade om i mitten av november 2008. IMF:s krediter till Island uppgår till 2,1 miljarder dollar under perioden 2008–2010, och sammanlagt uppgår kreditpaketet till Island, inklusive Nordens krediter och ytterligare några mindre bilaterala krediter, till ca 5 miljarder dollar, motsvarande drygt 40 miljarder kronor.

Utskottet delar regeringens uppfattning att Sverige bör ge en kredit till Island för att underlätta och bidra till en lösning av den omfattande och djupa finansiella och ekonomiska kris som Island hamnat i. Förutom att Island är ett nordiskt grannland har Sverige omfattande ekonomiska, politiska och kulturella förbindelser med Island. Därför är det naturligt att Sverige tar ett ansvar när Island har behov av stöd. Det är även viktigt att Sverige, i den rådande internationella finanskrisen, på olika sätt bidrar till att förhindra att ett lands finansiella problem sprider sig till andra länder. Enligt utskottet är det också en styrka att krediten till Island ges i ett nordiskt sammanhang, där de nordiska grannländerna gemensamt bidrar med lån som motsvarar drygt hälften av Islands uppskattade behov av kontant internationell finansiering.

Utskottet konstaterar dock att informationen i propositionen om Islands stabilitetsprogram och villkoren för såväl IMF:s som Nordens kreditgivning av olika skäl är begränsad. Utskottet föreslår därför att riksdagen gör ett tillkännagivande med innebörden att regeringen under våren 2009 bör återkomma till riksdagen med information om bl.a. villkoren för Sveriges kredit till Island.

En motion har lämnats med anledning av regeringens proposition. Utskottet avstyrker förslagen i motionen.

I betänkandet finns 1 reservation.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Motionen	6
Kompletterande information	6
Utskottets överväganden	17
Kredit till Island	17
Reservation	20
Kredit till Island, punkt 1 (v)	20
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	22
Propositionen	22
Följdmotionen	22
 <i>Tabeller</i>	
Tabell 1. IMF:s bedömningar av Islands utveckling	8
Tabell 2. Islands behov av extern finansiering 2008–2010	13
Tabell 3. IMF:s kreditprogram för Island	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Kredit till Island

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2009 besluta om kredit till Island om högst 6,5 miljarder kronor som tillägg till Internationella valutafondens finansiella insatser till Island. Därmed bifaller riksdagen proposition 2008/09:106 och avslår motion 2008/09:Fi14 av Ulla Andersson m.fl. (v) yrkandena 1 och 2.

Reservation (v)

2. Information till riksdagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om att regeringen bör under våren 2009 återkomma till riksdagen med information om villkoren för Sveriges kredit till Island.

Stockholm den 17 februari 2009

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Thomas Östros (s), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Roger Tiefensee (c), Monica Green (s), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp), Christina Zedell (s), Isabella Jernbeck (m), Alice Åström (v) och Rosita Runegrund (kd).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar finansutskottet regeringens förslag i proposition 2008/09:106 Kredit till Island.

Vid sidan om förslaget om bemyndigande för regeringen att under 2009 besluta om en kredit till Island om högst 6,5 miljarder kronor föreslår regeringen att motionstiden på propositionen förkortas till fyra dagar.

När propositionen lämnades till riksdagen kom man överens om en motionstid på åtta dagar. Förslaget om förkortad motionstid byggde på antagandet om att en första utbetalning av lånet till Island skulle göras i slutet av februari. Detta byggde i sin tur på att Sveriges första utbetalning av lånet skulle göras i samband med Internationella valutafondens (IMF) första översyn och första delutbetalning av sin kredit till Island, vilken var planerad till den 25 februari 2009. Några dagar efter att propositionen lämnats till riksdagen stod det emellertid klart att IMF senarelagt den första översynen till någon gång i slutet av mars 2009. Till följd av den informationen beslutades om normal motionstid för propositionen, och motionstiden gick ut fredagen den 30 januari 2009.

Med anledning av propositionen har en motion väckts. Förslagen i propositionen och motionen återges i bilaga 1.

Finansutskottet höll en intern utfrågning i ärendet torsdagen den 22 januari 2009. Vid utfrågningen deltog statssekreteraren Per Jansson, finansrådet Mattias Hector, departementsrådet Björn Fritjofsson och rättschefen Erik Nymansson.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Island står på randen till ekonomisk kollaps. Den internationella finanskrisen och den inhemska bankkrisen har lett till en mycket kraftig nedgång i den isländska ekonomin samtidigt som landets tillgång till den internationella privata kapitalmarknaden i stort sett upphört. Det kommer att ta många år att rätta till obalanserna i den isländska ekonomin, enligt propositionen.

Under hösten 2008 förhandlade Island med Internationella valutafonden (IMF) om stöd. Samtidigt tillfrågades Sverige om Sverige tillsammans med de övriga nordiska länderna kunde bidra med en kredit som tillägg till den internationellt samordnade insatsen från IMF. Den 19 november 2008 beslutade IMF:s exekutivstyrelse om ett tvåårigt stabiliseringsprogram för Island innehållande en kredit på 2,1 miljarder dollar. I samband

med IMF:s beslut utfäste finansministrarna i Danmark, Finland, Norge och Sverige att länderna gemensamt skulle bidra med ytterligare 2,5 miljarder dollar.

Av dessa 2,5 miljarder dollar ska Sverige bidra med 700 miljoner dollar, motsvarande ungefär 5,8 miljarder kronor enligt den kurs som noterades på valutamarknaden när propositionen skrevs. Fördelningen mellan de nordiska länderna av den utlovade krediten bygger på respektive lands ägarandel i IMF.

Enligt regeringen bör Sverige lämna kredit till en annan stat som befinner sig i en särskilt svår ekonomisk situation och med vilken Sverige har nära ekonomiska och politiska förbindelser. Det är också viktigt att Sverige bidrar till att motverka att en finansiell kris i en stat sprider sig till andra stater.

Enligt 9 kap. 10 § regeringsformen får inte regeringen utan riksdagens godkännande ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Regeringen begär därför att riksdagen bemyndigar regeringen att lämna en kredit till Island. Bemyndigandet bör enligt regeringen avse en kredit om högst 6,5 miljarder kronor. Det är 700 miljoner kronor mer än värdet på den svenska delen av den utlovade krediten. Anledningen till att bemyndigandet bör innehålla en marginal är att Sverige ska kunna infria kreditlöftet även om kronan försvagas under den aktuella perioden.

Villkoren för krediten är ännu inte fastställda. Villkoren ska utformas i samarbete med berörda stater och andra internationella parter. Därför går det enligt propositionen inte att uttala sig om konsekvenserna av villkoren. Villkoren ska dock utformas så att den samhällsekonomiska kostnaden minimeras. Enligt 10 kap. 2 § regeringsformen får inte regeringen ingå en för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen godkänt överenskommelsen, om den förutsätter att någon lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller den i övrigt gäller ett ämne i vilket riksdagen ska besluta. Regeringen gör dock bedömningen att riksdagen i ärendet inte behöver ta något annat beslut än det begärda bemyndigandet. Regeringen kommer därför utifrån bemyndigandet att ingå nödvändiga överenskommelser med isländska staten.

Regeringen avser vidare att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att utforma kreditavtalet och att även i övrigt handlägga krediten till Island, vilket bl.a. omfattar ränteberäkning, utbetalning och administration.

I propositionen anger regeringen att den under 2009 avser att återkomma till riksdagen med förslag om en kredit till Lettland. Lettland har i likhet med Island drabbats hårt av konjunkturnedgången och den internationella finanskrisen. I slutet av december 2008 beslutade IMF:s exekutivstyrelse om ett stabiliserings- och reformprogram för Lettland. Programmet ska understödjas av ett totalt lånepaket om 7,5 miljarder euro (motsvarande nästan 80 miljarder kronor enligt gällande dagskurs), varav IMF ska låna ut 1,7 miljarder euro EU 3,1 miljarder euro, och resterande belopp lånas ut av bl.a. Världsbanken och enskilda länder. Finansministrarna i Dan-

mark, Finland, Norge och Sverige utlovade i anslutning till IMF:s beslut att gemensamt bidra med krediter till Lettland om sammanlagt 1,8 miljarder euro (motsvarande nästan 19 miljarder kronor enligt dagskurs).

Motionen

Vänsterpartiet anser i motion Fi14 av Ulla Andersson m.fl. att det är en självklarhet att Sverige ska stötta sitt nordiska grannland i den svåra situation som landet har hamnat i. Island har drabbats hårt av den nyliberala ekonomiska politiken. Politiken har varit aktivt påhejad av IMF. Så sent som i somras lovordade fonden den isländska utvecklingen. Enligt motionärerna måste därför IMF snarare betraktas som en del av Islands problem än som en del av lösningen. IMF ställer som villkor för sin kreditgivning långtgående besparingskrav på den offentliga sektorn, vilka kommer att få omfattande effekter på den isländska välfärden. Kraven har mött omfattande kritik av det isländska folket, och krav på omförhandlingar har rests.

Att det svenska lånet ges som ett tillägg till IMF:s kredit är därför orimligt, enligt motionärerna. Det lägger enbart mer tyngd bakom IMF:s krav. Enligt motionärerna är det rimligt att ställa krav på ett konsolideringsprogram, men kraven bör förhandlas fram direkt mellan Island och Sverige i en process som ger Island ett ordentligt inflytande. Sveriges långivning till Island bör därför frikopplas från IMF och i stället ske i form av ett bilateralt grannlandslån. Regeringen bör också, efter samråd med den isländska regeringen, återkomma till riksdagen med förslag om vilka krav som ska kopplas till lånet.

Kompletterande information

Propositionens uppgifter om förutsättningarna och villkoren för Islandskrediten är relativt begränsade, bl.a. av tids- och förhandlingsskäl. Uppgifterna i propositionen kompletteras därför nedan med kortare sammanfattningar av Islands stabiliseringsprogram, IMF:s isländska låneprogram och de nordiska ländernas lån till Island. Uppgifterna bygger bl.a. på IMF:s rapport om Islands förfrågan om kredit och det ”letter of intent” och tekniska memorandum som isländska finansministern och centralbankschefen skickade till IMF i mitten av november 2008. Uppgifterna bygger också på information som lämnades av statssekreteraren Per Jansson, finansrådet Mattias Hector, departementsrådet Björn Fritjofsson och rättschefen Erik Nymansson vid den interna utfrågning som utskottet höll torsdagen den 22 januari 2009.

Islands ekonomi

Island har under en följd av år varit på gränsen till överhettning. Tillväxten och den inhemska efterfrågan har stigit snabbt. Konsumtionen och investeringarna har till stor del finansierats genom lån, främst genom lån i utländsk valuta, vilket medfört att hushållens och företagens skuldsättning vuxit kraftigt. Bytesbalansen har visat på stora underskott och inflationsstrycket har ökat, bl.a. på grund av kraftigt stigande fastighetspriser. Priset på fastigheter har fördubblats under de senaste fem åren. Samtidigt har den isländska finanssektorn expanderat extremt snabbt. Bankernas tillgångar ökade från omkring 200 % av BNP 2003 till 900 % av BNP i slutet av 2007, främst genom en kraftig expansion utomlands som till stora delar finansierades via billigt och lättillgängligt utländskt kapital. Före krisen var banksektorn i Island en av världens största, räknat i förhållande till landets och ekonomins storlek. Islands bruttoskuld mot utlandet steg under samma period från 140 % av BNP till 550 % av BNP i slutet av 2007.

Obalanserna i den isländska ekonomin bidrog till att Island drabbades extra hårt när finanskrisen accelererade i slutet av september 2008 och det internationella förtroendet för Island försvann. Inom loppet av några få dagar kollapsade de tre största bankerna (Glitnir, Landsbanki och Kaupthing), och bankerna togs över av staten. Tillsammans svarade de aktuella bankerna för 85 % av det isländska banksystemet. Värdet på den isländska kronan sjönk inledningsvis med omkring 70 %, och den internationella handeln med den isländska valutan upphörde. Kurserna på aktiemarknaden föll med i genomsnitt drygt 80 %. Samtidigt stängdes den internationella lånemarknaden för Island.

Som framgår av tabell 1 räknar IMF i sitt beslutsunderlag från november 2008 med att krisen får betydande effekter på den isländska ekonomin. BNP förväntas sjunka med nästan 10 % i år till följd av bl.a. en kraftigt försämrad inhemska efterfrågan. Efterfrågan bedöms sjunka med närmare 30 % under 2008 och 2009 jämfört med nivån under 2007. Detta medför bl.a. att arbetslösheten stiger snabbt, upp mot 6 % av arbetskraften, vilket är en hög nivå med isländska mått mätt. Samtidigt bidrar den svaga kronan till att inflationstrycket ökar kraftigt. IMF förväntar sig att konsumentpriserna i genomsnitt stiger med tvåsiffriga tal under de närmaste åren, från ett genomsnitt på omkring 5 % per år sedan 2005. Den svaga ekonomiska utvecklingen i kombination med rekonstruktionen av den finansiella sektorn slår hårt mot de offentliga finanserna. Underskottet i det offentliga finansiella sparandet förväntas stiga till 13,5 % av BNP 2009, vilket innebär en försämring av det offentliga sparandet under 2008 och 2009 på nästan 20 procentenheter av BNP. Den offentliga bruttoskulden väntas samtidigt stiga till nästan 110 % av BNP 2009 efter att ha legat runt 30 % av BNP under de senaste åren.

Tabell 1. IMF:s bedömningar av Islands utveckling

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
					Prognos	Prognos
BNP	7,7	7,4	4,4	4,9	1,6	-9,6
Inhemsk efterfrågan	10,1	16,0	9,9	-1,5	-9,1	-19,7
Bruttoinvesteringar ¹	23,5	26,4	33,7	27,6	23,9	18,2
Handelsbalans ¹	-5,5	-12,2	-17,7	-10,1	0,1	10,3
Bytesbalans ¹	-9,8	-16,1	-25,4	-14,6	-10,7	1,0
Kapitalbalans ¹	12,7	13,7	36,5	13,4	-118,9	-11,4
Konsumentpriser	3,2	4,0	6,8	5,0	12,3	14,3
Arbetslöshet	3,1	2,1	1,3	1,0	1,4	5,7
Offentlig sektor						
– finansiellt sparande ¹	0,0	4,9	6,3	5,5	-0,2	-13,5
– bruttoskuld ¹	34,5	25,4	30,1	28,9	108,9	108,6

¹ Procent av BNP.

Källa: IMF:s rapport från november 2008.

Islands stabiliseringsprogram

Grunden och villkoren för IMF:s krediter till Island framgår av Islands stabiliseringsprogram. Programmet har utarbetats av den isländska regeringen i samarbete med experter från IMF.

Programmet innehåller grovt sett följande tre delar:

- Rekonstruktion av den finansiella sektorn inklusive översyn av konkurs- och insolvenlagstiftning och det finansiella regelverket.
- Åtgärder för att förhindra ytterligare depreciering av den isländska kronan.
- Konsolidering av den offentliga sektorns finanser på medellång sikt.

Rekonstruktionen av banksektorn

Processen för att rekonstruera banksektorn – rensa ut de konkursmässiga delarna av bankerna och bygga upp en ny banksektor som är mer anpassad till den isländska ekonomins storlek – ser ungefär ut som följer:

- En internationell expert har utsetts för att leda rekonstruktionen av banksektorn. Experten rapporterar till premiärministern och leder en kommitté bestående av representanter från premiärministerns kansli, finansdepartementet, handelsdepartementet, finansinspektionen och centralbanken. Den utsedda experten är svensken Mats Josefsson, som tidigare bl.a. arbetat på Riksbanken, Finansinspektionen och IMF.
- Var och en av de tre storbankerna som staten tog över hösten 2008 har delats upp i en god och en dålig bank, eller i en ny och en gammal bank, som IMF och isländska regeringen uttrycker det. Till de nya bankerna (Nya Landsbanki, Nya Glitnir och Nya Kaupthing) fördes den rena inhemska isländska verksamheten finansierad genom

inhemsk inlåning. Till de gamla bankerna fördes bankernas utländska verksamhet och verksamheten i utländska filialer och dotterbolag finansierad genom obligationsupplåning och utländsk inlåning. Till de gamla bankerna fördes även olika typer av s.k. derivataffärer och tillgångar som ännu inte återvunnits. Samtidigt gjordes omfattande nedskrivningar av tillgångarna i såväl de nya som de gamla bankerna. Nedskrivningarna byggde på preliminära bedömningar av tillgångsvärdet gjorda av den isländska finansinspektionen.

- Styrelserna i bankerna ersattes med speciellt utsedda kommittéer med uppgift att leda verksamheten. Experter från olika internationella revisionsbyråer har fått i uppgift att utföra en andra värdering av bankernas tillgångar för att bl.a. se till att fordringsägarna i de gamla bankerna får en rättvis behandling. Denna värdering ska vara avslutad i mitten av februari 2009. Processen ska också omfatta bedömningar och analyser av tidigare bankledningsansvar och ägares ansvar för bankdebaclet.
- När den andra värderingen är gjord ska de nya bankerna återkapitaliseras upp till en kapitaltäckningsgrad på minst 10 %. Den isländska regeringen uppskattar att det krävs nytt kapital på ungefär 385 miljarder isländska kronor, motsvarande ungefär 26 % av BNP (200 miljarder isländska kronor i Nya Landsbanki, 110 miljarder i Nya Glitnir och 75 miljarder i Nya Kaupthing). Rekapitaliseringen ska enligt planen vara slutförd i slutet av februari 2009. De nya bankernas affärsplaner ska i detta sammanhang granskas av den isländska finansinspektionen. Regeringen anger i stabiliseringsprogrammet att den avser att sälja statens ägande i de nya bankerna när den ekonomiska situationen stabiliserats och det finns möjlighet att avyttra bankerna till rimliga villkor.
- Moratorium har införts i de gamla bankerna. Under moratoriet ska ledningskommittéerna arbeta med att maximera värdet på tillgångarna. Regeringen anger explicit att deras ambition är att återvinna högsta möjliga värde på bankernas tillgångar. För detta ändamål kommer särskilda rådgivare att hyras in.
- I programmet anges att Island avser att infria alla förpliktelser som finns gentemot försäkrade inlånare, i linje med EES-avtalet, dvs. avtalet mellan EU-länderna och Eftaländer om ett europeiskt ekonomiskt område. Island utgår också ifrån att länder i vilka Island ska infria insättargarantier ger Island lån för dessa betalningar. Rekonstruktionsprocessen kommer enligt programmet att garantera transparens och en god behandling av insättarna och andra fordringsägare i bankerna.
- Det finansiella regelverket och tillsynen av den finansiella sektorn ska reformeras för att öka skyddet mot nya kriser. En internationell expert ska få i uppdrag att analysera det nuvarande regelverket och att föreslå förbättringar, framför allt inom områdena likviditetshantering, utlåningshantering, stora exponeringar, korsägande i banksystemet samt att

analysera vilka krav som bör ställas på bankledningarna och ägare. Eventuella förändringar ska, enligt den isländska regeringen, i förväg diskuteras med IMF.

- Konkurs- och insolvenslagstiftningen ska ses över och reformeras för att förbättra möjligheterna att hantera skuldsituationer och öka möjligheterna till återhämtning i bank-, företags- och hushållssektorerna.

Åtgärder för att förhindra ytterligare depreciering av den isländska kronan

Deprecieringen av den isländska kronan och det stigande inflationstrycket har en stark negativ effekt på hushållen och företagen bl.a. eftersom en stor del av hushållens och företagens skulder antingen är inflationsindexerade eller denominerade i utländsk valuta. Enligt uppgifter från IMF är 75 % av hushållens totala skulder inflationsindexerade (den direkta effekten av en stigande inflation blir dock mer begränsad eftersom effekten slås ut på lånets hela löptid). Dessutom är omkring 75 % av företagslånen och 20 % av hushållens lån antingen denominerade eller på olika sätt knutna till utländsk valuta. Den isländska regeringen och IMF är överens om att en av stabiliseringsprogrammets viktigaste uppgifter är att stabilisera växelkursen och förhindra en ytterligare depreciering av kronan. Detta ska ske bl.a. genom följande åtgärder:

- En stram penningpolitik. Den isländska centralbanken höjde i slutet av oktober sin styrränta till 18 %, efter att ha sänkt räntan med 3,5 procentenheter bara någon vecka innan höjningen. Räntan låg i början av februari kvar på 18 %. I stabiliseringsprogrammet anger den isländska regeringen att den är beredd att höja räntan ytterligare om det skulle krävas.
- Temporära valuta- och kapitalkontroller. Den isländska regeringen och IMF är överens om att enbart höjda räntor inte räcker för att stabilisera valutakursen, utan för att stoppa det omfattande utflödet av kapital har även tillfälliga restriktioner för betalningar över bytes- och kapitalbalansen införts. För IMF:s del är detta en ovanlig rekommendation. Normalt brukar IMF ställa som villkor att kontroller och restriktioner som påverkar marknadens funktion undviks.
- Stram kontroll av bankernas tillgång till centralbankens krediter.
- Interventioner på valutamarknaden för att förhindra kraftiga upp- och nedgångar i kronans värde. Centralbanken bör, trots att Island har en fritt flytande valuta, vara beredd att via operationer på marknaden stödja en stabilisering av kronkursen.
- I takt med att det sker en normalisering på marknaderna, kronan stabiliseras och Islands tillgång till kapitalmarknaderna ökar ska räntan gradvis börja sänkas, kontrollen av centralbankens krediter lättas och valutakontrollerna tas bort. Den isländska regeringen räknar med en relativt snar uppgång i kronkursen, bl.a. eftersom man förväntar sig en

ganska snabb förbättring av bytesbalansen och en nedgång i inflations-takten. Regeringen utfäster sig i programmet att inte utöka valuta- och kapitalkontrollerna och anger att kontrollerna ska tas bort under programperioden. IMF betonar starkt att framgången för stabiliseringsprogrammet till stor del bygger på att centralbanken fokuserar på att stabilisera kronkursen. Centralbanken bör därför avvakta med att låta på penningpolitiken tills det finns klara bevis på att förtroendet för den isländska ekonomin återvänt och att kronan kan hållas stabil utan interventioner och valuta- och kapitalkontroller, enligt IMF.

- Den isländska centralbanken ska tillföras ytterligare kapital. Centralbanken har bl.a. gjort förluster på utlåning till de banker som övertagits av staten. Centralbanken ska därför tillföras ytterligare kapital om ca 150 miljarder isländska kronor, motsvarande ungefär 10 % av BNP.

Konsolidering av den offentliga sektorns finanser på medellång sikt

Rekonstruktionen av banksektorn kommer enligt stabiliseringsprogrammet att innebära en kraftig försämring av de offentliga finanserna. Brutto beräknas åtagandena i insättningsgarantin samt rekapitaliseringen av bankerna och centralbanken uppgå till ungefär 83 % av BNP. Netto väntas kostnaden bli lägre eftersom en del av tillgångarna kommer att kunna återvinnas vid försäljning. När i tiden detta kan ske är dock högst osäkert. Till detta kommer att underskottet i de offentliga finanserna kommer att sjunka till ungefär 13,5 % av BNP 2009 till följd av lågkonjunkturen. Sammantaget innebär det att den offentliga sektorns bruttoskuld stiger från 29 % av BNP i slutet av 2007 till 109 % av BNP i slutet av 2009, enligt beräkningarna i stabiliseringsprogrammet.

De automatiska stabilisatorer som finns inbyggda i den offentliga budgeten ska enligt stabiliseringsprogrammet tillåtas verka fullt ut under 2009. Detta innebär att effekter av den försämrade ekonomin ska tillåtas slå igenom i budgeten och att inga besparingsåtgärder ska vidtas för att förstärka de offentliga finanserna under 2009. Innan krisen slog till i september 2008 beslutade Island om ett finanspolitiskt stimulanspaket för 2009. Detta paket kommer emellertid att kraftigt begränsas, till ungefär motsvarande 0,25 % av BNP. Om de offentliga inkomsterna under 2009 blir högre än förväntat ska dessa enligt stabiliseringsprogrammet användas för att minska underskottet. Underskottet för 2009 ska finansieras på den inhemska marknaden, bl.a. genom att olika isländska pensionsfonder place-rar i isländska statspapper. I stabiliseringsprogrammet finns olika villkor som ska vara uppfyllda under första halvåret 2009. Bland annat finns ett golv för försämringen av underskottet i statsbudgeten, ett tak för förändring av statens upplåning i centralbanken, tak för statens kort- och långfristiga utlandsupplåningen, tak för staten vad gäller att garantera nya skulder

eller upplupna räntor till följd av finanskrisen (taget är satt till noll, dvs. staten ska inte ta på sig ytterligare åtaganden). Villkoren ska följas upp i samband med IMF:s kvartalsvisa uppföljningar av programmet under 2009.

Ett program för konsolidering av de offentliga finanserna på medellång sikt ska tas fram till mitten av 2009 och börja verka fr.o.m. budgeten för 2010. Ännu har inga konkreta förslag lagts fram, men utgångspunkten är att minska det primära strukturella underskottet med 2-3 % per år över de närmaste åren. Målet är att nå ett mindre strukturellt primärt överskott 2011 och ett överskott på 3,5-4 % 2012.

Översatt till det vanligare måttet för de offentliga finanserna innebär det ett underskott på ungefär 10,5 % av BNP 2010 (efter 13,5 % av BNP 2009), 7,3 % av BNP 2011, knappt 2 % av BNP 2012 och ett överskott 2013 på 2 % av BNP.

Processen med att ta fram och implementera konsolideringsprogrammet kommer att följas upp av IMF under de kvartalsvisa uppföljningarna under 2009 och 2010.

I stabiliseringsprogrammet anges också att Island ska förstärka budgetprocessen i syfte att öka förtroendet för konsolideringen. En analys av budgetprocessen ska genomföras, och förslag till förbättringar ska tas fram, inklusive förslag om en förbättrad koppling mellan regeringens och kommunernas ekonomiska politik. Analysen ska diskuteras vid IMF:s första kvartalsuppföljning 2009. Villkor vid de övriga kvartalsuppföljningarna är att förbättringar i processen genomförs.

Islands behov av externt stöd

Som framgår av tabell 2 räknar IMF och den isländska regeringen med att bankkrisen innebär att Island under perioden 2008–2010 har behov av internationell finansieringshjälp om totalt ungefär 23,5 miljarder dollar, motsvarande ungefär 190 miljarder kronor (räknat utifrån dagskurs). Enligt beräkningen finns ett finansieringsgap på omkring 5 miljarder dollar som ska täckas av IMF:s krediter om 2,1 miljarder dollar och Nordens kreditutfästelse om 2,5 miljarder dollar. Vidare bidrar Polen med ungefär 200 miljoner dollar och Färöarna med omkring 40 miljoner dollar.

När det gäller posten Uppfyllande av garantier för insättningar i isländska bankfilialer på ungefär 8,2 miljarder dollar utgår, som redovisats ovan, Island ifrån att de länder som är berörda ger Island lån för infriande av garantierna. De länder som framför allt berörs är Storbritannien, Nederländerna och Tyskland. Enligt uppgift har Storbritannien lovat att låna Island motsvarande ungefär 3,3 miljarder dollar för infriandet av garantin. Nederländerna har lovat lån om ungefär 1,6 miljarder dollar, och Tyskland har utfäst sig att låna ut ungefär 1,4 miljarder dollar.

Tabell 2. Islands behov av extern finansiering 2008–2010

	Extern finansieringsbehov (miljarder dollar)
Totalt stödbehov enligt IMF:s och isländska regeringens beräkningar	ca 23,5
Finansiering:	
<i>Upplupna amorteringar och räntebetalningar i de av staten övertagna bankerna</i>	<i>ca 10,3</i>
<i>Uppfyllande av garantier för insättningar i isländska bankfilialer utomlands</i>	<i>ca 8,2</i>
<i>Gap som ska fyllas av bl.a. IMF:s och Nordens krediter till Island</i>	<i>ca 5</i>

Källa: IMF och Islands regering och centralbank.

Eftersom de gamla bankerna är satta under moratorium sker inga amorteringar eller räntebetalningar på bankernas skulder. Hur stor den kostnad som i IMF:s och isländska regeringens beräkningar uppgår till 10,3 miljarder dollar i slutändan blir beror bl.a. på hur stora tillgångar man lyckas återvinna.

IMF:s krediter till Island

IMF:s kreditprogram till Island omfattar totalt 1,4 miljarder SDR (special drawing rights) motsvarande ca 2,1 miljarder dollar (16,8 miljarder kronor) under perioden november 2008 till oktober 2010.

Ungefär 827 miljoner dollar betalades ut direkt i samband med IMF:s beslut vid mitten av november 2008. Som framgår av tabell 3 betalas återstående belopp ut vid åtta olika tillfällen med 155 miljoner dollar per gång. Utbetalningarna ska föregås av kvartalsvisa översyner av hur den isländska ekonomin utvecklas och hur Island uppfyller stabiliseringsprogrammet.

IMF uppskattar att deras krediter täcker ungefär 42 % av det externa finansieringsgap som Island har fram t.o.m. 2010. Enligt samma uppskattning täcker IMF:s krediter 32 % av gapet fram till slutet av 2009. Detta innebär att Islands finansieringsbehov är framtungt i den meningen att det största behovet ligger under 2008 och 2009. Den utlovade nordiska krediten kommer därför att i sin helhet betalas ut under 2009, vid fyra olika tillfällen (se vidare nedan).

Tabell 3. IMF:s kreditprogram för Island

	Datum	Utbetalning (miljoner dollar)
IMF:s beslut om kredit till Island	19/11 2008	827
Översyn 1 ¹	25/2 2009	155
Översyn 2	25/5 2009	155
Översyn 3	25/8 2009	155
Översyn 4	25/11 2009	155
Översyn 5	25/2 2010	155
Översyn 6	25/5 2010	155
Översyn 7	25/8 2010	155
Översyn 8	25/10 2010	155
Totalt		2 067

Källa: IMF.

¹ Den första granskningen och utbetalningen är satt till den 25 februari 2009. Av okänd anledning har denna skjutits upp till slutet av mars 2009.

Nordens kredit till Island

I slutet av oktober 2008 bildade statsministrarna i Danmark, Finland, Norge och Sverige en gemensam ämbetsmannagrupp med uppgift att undersöka Nordens möjligheter att hjälpa bl.a. Island. I gruppen ingår representanter för finansdepartementen och centralbankerna i respektive land och Sverige är sammankallande i gruppen. Gruppen är tänkt att verka i ett år, men det finns möjligheter att förlänga gruppens mandat.

Samma dag som IMF beslutade om en kredit till Island på 2,1 miljarder dollar gjorde de nordiska finansministrarna ett gemensamt uttalande om att Norden ska komplettera IMF:s kredit med en ytterligare kredit på 2,5 miljarder dollar. Som redovisades ovan ska Nordens kredit utbetalas under 2009, till skillnad från IMF-kredit som till delar även betalas ut 2010. Enligt uppgifter från Finansdepartementet kommer krediten att betalas ut vid fyra tillfällen under 2009, kopplade till IMF:s översyns- och utbetalningstillfällen.

Ett villkor för Nordens utlåning är att Island lever upp till internationella åtaganden och de lagar och regler som finns i t.ex. EEA-avtalet, enligt uppgifter som statssekreteraren Per Jansson lämnade vid utskottets interna utfrågning om Island torsdagen den 22 januari 2008. Ett ytterligare villkor är att de länder som berörs av insättningsgarantin i isländska bankfilialer utomlands ställer upp med lån till Island så att Island kan uppfylla garantierna – detta bl.a. för att undvika att den nordiska utlåningen går till tredje land.

Ett tredje villkor är att den finanspolitiska konsolideringen i stabiliseringsprogrammet ges ett mer konkret innehåll. I stabiliseringsprogrammet anges endast att konsolideringen ska börja verka fr.o.m. budgeten för 2010 samt att målet är balans och ett litet överskott i de offentliga finanserna 2013. En viktig erfarenhet av den svenska budgetkonsolideringen på 1990-

talet är enligt Per Jansson att förtroendet för den ekonomiska utvecklingen återvänder snabbare om man snabbt deklarerar innehåll och ambitioner med programmet. Island bör därför snabbt konkretisera innehållet i programmet. Då kan Island fortare återgå till en mer normal penningpolitik med en lägre räntenivå.

Den nordiska ämbetsmannagruppen ska under den närmaste tiden förhandla om vissa gemensamma principer för villkoren på respektive lands lån till Island, t.ex. vad gäller räntesättning och löptider. Vidare ska gruppen följa IMF:s översyner och bevaka utformningen av Islands konsolideringsprogram och förhandlingarna mellan Island och andra länder om lån för uppfyllande av insättningsgarantin.

Den senaste tidens politiska utveckling på Island

Statsminister Geir Haarde och hans koalitionsregering bestående av det liberalkonservativa Självständighetspartiet och den socialdemokratiska Enhetsfronten tvingades avgå den 26 januari 2009 till följd av omfattande protester i kölvattnet av den finansiella och ekonomiska krisen.

En ny minoritetsregering tillträdde söndagen den 1 februari 2009. Den nya regeringen utgörs av Enhetsfronten och Vänsterpartiet – de gröna och leds av socialdemokraten Johanna Sigurdardottir. Enligt den nya regeringen ska nyval till Alltinget hållas den 24 april 2009.

I den nya regeringens programförklaring anges bl.a. följande:

- Den nya regeringens ekonomiska politik ska bygga på det program som tagits fram av den tidigare administrationen och IMF. Tonvikt ska läggas på att ytterligare informera medborgarna om innehållet i programmet. Genomförandet av programmet ska diskuteras med representanter för IMF. Ansträngningar ska göras för att så snabbt som möjligt få ned den isländska räntenivån. En tidtabell för avskaffande av valutarestriktionerna ska tas fram. Regeringen ska enligt programmet bedriva en förnuftig finanspolitik samtidigt som välfärdens grundprinciper och kommunal service ska skyddas. Målet är balans mellan statens utgifter och inkomster.
- Ledningen för centralbanken ska bytas ut. Lagstiftningen för centralbanken ska ändras så att centralbanken framöver ska styras av en centralbankschef i stället för av en direktion. En penningpolitisk kommitté inrättas som ska ta beslut om räntenivåer, likviditetskrav etc. Kommittén ska ledas av centralbankschefen. En utvärdering av penningpolitiken och det penningpolitiska ramverket ska genomföras.
- En ny styrelse ska utses i den isländska finansinspektionen. Utländska experter ska anställas för att bistå inspektionen.
- Olika åtgärder ska vidtas för att underlätta för skuldtunga hushåll och begränsa arbetslösheten.

- Ytterligare åtgärder ska genomföras för att få i gång Islands finansiella system. Värderingen av tillgångarna i de nya bankerna ska snabbas upp. Osäkerheter som i dag begränsar bank- och utlåningsverksamheten, t.ex. avtal mellan utländska och inhemska fordringsägare inklusive insättningsgarantierna, ska lyftas upp och regleras.
- Internationella experter ska utses för att hjälpa till i internationella förhandlingar om Islands skulder.
- Den tidigare tillsatta Europakommittén ska färdigställa sin analys av den isländska inställningen till EU. En rapport ska lämnas den 15 april 2009. Den nya regeringen anger att en eventuell isländsk ansökan om medlemskap i EU ska föregås av en folkomröstning.

Utskottets överväganden

Kredit till Island

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2009 besluta om en kredit till Island om högst 6,5 miljarder kronor som tillägg till Internationella valutafondens finansiella insatser till Island. Utskottet konstaterar emellertid att informationen i propositionen om Islands krediten av olika skäl är bristfällig. Utskottet anser därför att regeringen under våren 2009 ska återkomma till riksdagen med ytterligare information om bl.a. villkoren för Sveriges lån till Island. Riksdagen avslår förslagen i motion Fi14.

Jämför reservation (v).

Inledning

Till att börja med vill utskottet slå fast att utskottet delar regeringens uppfattning att Sverige bör ge en kredit till Island för att underlätta och bidra till en lösning av Islands svåra finansiella och ekonomiska kris.

Förutom att Island är ett nordiskt grannland har Sverige omfattande ekonomiska, politiska och kulturella förbindelser med Island. Därför är det naturligt att Sverige tar ett ansvar när Island har behov av stöd. Det är även viktigt att Sverige, i den rådande internationella finanskrisen, på olika sätt bidrar till att förhindra att ett lands finansiella problem sprider sig till andra länder.

Enligt utskottets mening är det också en styrka att krediten till Island ges i ett nordiskt sammanhang, där de nordiska grannländerna gemensamt bidrar med lån som motsvarar drygt hälften av Islands uppskattade behov av kontant internationell finansiering.

Sammantaget har Norden – Danmark, Finland, Norge och Sverige – utfäst sig att under 2009 ge Island en kredit på 2,5 miljarder dollar, vilket motsvarar drygt 20 miljarder kronor. Av dessa ska Sverige bidra med 700 miljoner dollar, motsvarande ca 5,8 miljarder kronor (räknat utifrån den valutakurs som noterades när regeringen utformade sin proposition). Den nordiska krediten ges inom ramen för det stabilitets- och reformprogram för Island som IMF:s styrelse beslutade om i mitten av november 2008. IMF:s krediter till Island uppgår till 2,1 miljarder dollar under perioden 2008–2010 och sammanlagt uppgår kreditpaketet till Island, inklusive Nordens krediter och ytterligare några mindre bilaterala krediter, till ca 5 miljarder dollar, motsvarande drygt 40 miljarder kronor.

Som framgår av utskottets genomgång under avsnittet Kompletterande information är krisen på Island både omfattande och djup. En stor del av det isländska banksystemet ligger i spillror, och Islands tillgång till den internationella kapitalmarknaden är nära nog obefintlig. Handeln med isländska kronor är mycket begränsad, och kronan är fortfarande mycket lågt värderad efter det kraftiga fallet i höstas. Efterfrågan i ekonomin sjunker snabbt och arbetslösheten stiger kraftigt samtidigt som realinkomsterna faller och de offentliga finanserna försämras. Med tanke på krisens omfattning är det enligt utskottets mening rimligt att Sveriges och Nordens stöd till Island koordineras med IMF:s internationellt samordnade program. IMF är också enligt utskottets mening den naturliga internationella institutionen för att hantera den typ av svårigheter som Island hamnat i.

Information om villkoren för krediterna

Utskottet tvingas tyvärr konstatera att informationen i propositionen om Islands stabilitetsprogram och villkoren för såväl IMF:s som Nordens kreditgivning är begränsad. Utskottet har därför på olika sätt fått komplettera informationen om Island och Islandslånen för att få fram ett någorlunda adekvat beslutsunderlag.

Utskottet har förståelse för att t.ex. tidspress och förhandlingar kan innebära vissa begränsningar i möjligheterna att redovisa ett brett beslutsunderlag för riksdagen. Utskottet tvingas dock konstatera att en hel del av den kompletterande information som utskottet tagit fram redan fanns tillgänglig när propositionen utarbetades i Regeringskansliet.

Regeringen anger i propositionen att det inte är möjligt att uttala sig om villkoren för den svenska krediten till Island eftersom de ska utformas i överenskommelse med andra berörda stater. Villkoren ska dock enligt propositionen utformas så att den samhällsekonomiska kostnaden minimeras.

Mot bakgrund av bristen på information och pågående förhandlingar anser utskottet att regeringen under våren 2009 bör återkomma till riksdagen med en redovisning av de slutliga villkoren för Sveriges kredit till Island.

Som framgår av utskottets redovisning under avsnittet Kompletterande information angav statssekreteraren Per Jansson vid utskottets interna utfrågning om Island den 22 januari 2009 att Norden ställer tre allmänna villkor för lånen till Island, vid sidan av ränte- och löptidsvillkor. Det första villkoret är att Island lever upp till internationella åtaganden, lagar och regler. Det andra är att de länder som berörs av insättningsgarantin i isländska bankfilialer utomlands ställer upp med lån till Island så att Island kan uppfylla garantierna. Detta villkor ställs bl.a. för att undvika att den nordiska utlåningen går till betalningar i tredje land. Det tredje villkoret är att programmet för konsolidering av de isländska offentliga finanserna bör ges ett mer konkret innehåll än vad som anges i IMF-programmet.

Enligt utskottets mening förefaller detta vara rimliga krav för den nordiska långivningen. Utskottet anser i detta sammanhang att den ovan begärda informationen även bör innehålla en uppföljning av de ovan uppräknade villkoren.

Vad utskottet anfört om information till riksdagen bör riksdagen som sin mening tillkännage för regeringen.

Storleken på bemyndigandet

Sveriges utfästelse till Island är gjord i dollar och uppgår till 700 miljoner dollar. I kronor räknat motsvarar det ungefär 5,8 miljarder kronor, räknat efter den växelkurs som noterades när propositionen skrevs. Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att lämna en kredit till Island om högst 6,5 miljarder kronor. Anledningen till att regeringen vill ha en marginal på 700 miljoner kronor är att Sverige ska kunna infria kreditlöftet till Island även om kronan försvagas under den aktuella perioden. Utskottet har inget att invända mot regeringens förslag. Med tanke på den aktuella oron på finans- och valutamarknaderna är det rimligt att bemyndigandet ges med en viss marginal.

Sammanfattning av utskottets ställningstagande

Utskottet tillstyrker regeringens förslag att bemyndiga regeringen att under 2009 besluta om en kredit till Island om högst 6,5 miljarder kronor, som tillägg till IMF:s stödprogram för Island. Dessutom bör riksdagen som sin mening tillkännage för regeringen vad utskottet ovan anfört om att regeringen under våren 2009 bör återkomma till riksdagen med information om bl.a. villkoren för krediterna till Island. Förslagen i motion Fi14 (v) avstyrks.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Kredit till Island, punkt 1 (v)

av Alice Åström (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2009 besluta om en bilateral grannlandskredit till Island om maximalt 6,5 miljarder kronor i enlighet med de villkor som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:Fi14 av Ulla Andersson m.fl. (v) yrkandena 1 och 2 samt avslår proposition 2008/09:106.

Ställningstagande

För Vänsterpartiet är det en självklarhet att Sverige bör ge Island en kredit om maximalt 6,5 miljarder kronor för att stötta Island i den svåra finansiella och ekonomiska situation som landet befinner sig i. Krediten bör emellertid ges som ett bilateralt lån mellan grannländer och inte som ett tillägg till Internationella valutafondens (IMF) Islandskredit och stabiliseringsprogram för Island.

Island har drabbats hårt av de senaste decenniernas nyliberala ekonomiska politik. Politiken har varit aktivt påhejad av IMF, och så sent som i somras lovordade fonden den ekonomiska utvecklingen på Island. Enligt Vänsterpartiets uppfattning bör IMF snarare betraktas som en del av Islands problem än som en del av lösningen. Som villkor för sin kreditgivning till Island kräver också IMF långtgående besparingskrav på den offentliga sektorn, vilka kommer att få omfattande effekter på den isländska välfärden.

Vänsterpartiet anser därför att Sveriges kredit till Island inte bör ges som ett tillägg till IMF:s kredit. Att ge krediten som ett tillägg till IMF kommer enbart att ge mer tyngd till IMF:s odemokratiska förhållningssätt, IMF:s liberala ekonomiska politik och fondens olika krav. I stället bör långivningen ske i form av ett bilateralt grannlandslån.

Med tanke på omfattningen av Islands problem är det emellertid rimligt att ställa krav på konsolidering av Islands offentliga finanser. Sådana krav bör dock förhandlas fram direkt mellan Island och Sverige i en process där Island har ett ordentligt inflytande.

Enligt Vänsterpartiets uppfattning bör därför regeringen ta upp förhandlingar med Island om vilka villkor som bör kopplas till krediten. Regeringen bör sedan, efter samrådet med den isländska regeringen, återkomma till riksdagen med förslag till kreditvillkor.

Jag föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2009 ge Island en bilateral grannlandskredit om maximalt 6,5 miljarder kronor enligt de villkor som anges ovan. Jag tillstyrker därmed förslagen i motion Fi14 och avstyrker propositionens förslag.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2008/09:106 Kredit till Island:

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2009 besluta om kredit till Island om högst 6 500 000 000 kronor som tillägg till Internationella valutafondens finansiella insatser (avsnitt 4).

Följdmotionen

2008/09:Fi14 av Ulla Andersson m.fl. (v):

1. Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2009 besluta om kredit till Island på maximalt 6,5 miljarder kronor, en kredit som är frikopplad från IMF och i form av ett bilateralt grannlandslån, i enlighet med vad som anförs i motionen.
2. Riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med förslag om vilka krav som ska kopplas till långivningen efter samråd med den isländska regeringen.